

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 3

VOL.18 NO.3

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价

(A刊)核心期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

6月15日出版

2025年第3期 总第105期

●专栏：政策执行研究

确定性与不确定性：公共政策的相机执行策略选择研究

..... 李胜会 李 丹 朱绍棠 1

地方社会政策执行的内在逻辑

——以“多校划片”义务教育改革为例

..... 曾 渝 蒋光明 20

●论文

专项整治治理基层数字形式主义何以有效？

——基于整治主体的分析

..... 张靖宇 甘 甜 过 勇 37

理解城市治理敏捷转型的复杂性及其运作逻辑

——基于解构制度性行动情境的研究视角

..... 陈廷佳 赵紫懿 孙 涛 57

基层治理中历史遗留问题何以产生？对政府决策中“当下主义”策略的案例分析

..... 余成龙 郑晓华 78

激活“公”与“共”：占据结构洞的县域社会组织

..... 林雪霏 单雅杰 98

信息干预与新业态从业人员养老保险的参保意愿：基于外卖骑手随机实验的

实证研究 申梦晗 苏楚平 申广军 119

城市政府合作关系的不均衡性：基于长三角官员异地考察网络的研究

..... 林钢健 徐元朔 张蔚文 138

全球人工智能治理中的联盟冲突与政策学习

——基于倡议联盟分析框架 雷晓康 于林霞 157

●理论综述

公共管理研究中的元分析方法：进展、范式与方向

..... 苗 青 朱星魁 175

●英文目录与摘要 196

理解城市治理敏捷转型的复杂性及其运作逻辑

——基于解构制度性行动情境的研究视角

陈廷佳 赵紫懿 孙 涛*

【摘要】敏捷治理为数字时代的城市治理提供了新的治理思路与备择方案。既有研究多以概念发展为目标，通过说明性案例来描述现象和规范论述，归纳敏捷治理的一系列原则。由于城市治理体系的实际运行纷繁复杂，既有研究尚未为实践提供具有普遍意义的理论阐释和实证分析。论文将地方公共经济理论引入敏捷治理研究，以行动情境为分析单位，检视城市治理敏捷转型的运行逻辑。研究基于对W市J区全域智慧运营的三年跟踪调研发现：第一，在不同的行动情境下，该实践的敏捷表现既不同质也不同频。各行动情境下敏捷转型的关注重点和具体表现差异明显，随着行动层级的逐步加深，可被观测的敏捷行动数量呈递减趋势，稳定性逐渐凸显。第二，各层级行动情境的相互作用决定了全域智慧运营的整体效果。制度结构行动情境的敏捷转型的滞后性，对城市公共服务供给和生产的敏捷转型的制约作用明显。第三，在较低层级的行动情境下，即使缺少政府的通盘设计和敏捷意识，非政府主体与技术工具也能有效推动敏捷转型；但随着行动层级的深入，政府的理性选择与主动行动至关重要。研究深化了关于敏捷治理的理论探讨，通过实证研究为推动敏捷治理转型提供了政策启示。

【关键词】敏捷治理 城市治理 行动情境 公共服务

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0057-21

* 陈廷佳，哈尔滨工业大学（深圳）经济管理学院助理教授。赵紫懿，南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。通讯作者：孙涛，哈尔滨工业大学（深圳）经济管理学院长聘教授。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵修改意见。

基金项目：广东省哲学社会科学规划项目“以数字技术赋能提升监管效能的机制路径研究”（GD22XGL53），深圳市建设中国特色社会主义先行示范区研究中心重大课题“超大城市精细化管理研究”（SFQZD2405），深圳市高层次人才项目“以科技赋能推进城市精细化管理的实现路径与效果评估”（IA11409006）。

一、引言

2024 年我国的城镇化率达 67%，GDP 超过万亿的城市达 27 座。城市作为经济增长的核心和人口聚集地，其治理的有效性事关经济繁荣与社会稳定。数字技术和人工智能技术的推广与应用为转变城市治理方式，提升智慧化、精细化管理水平，提高民众获得感提供了有效的工具。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要将“运用数字技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，精准高效满足群众需求”^① 作为提高城市治理水平的重要路径。

面对数字时代城市治理的机遇与挑战，以回应性、适应性、灵活性为特征的敏捷治理作为科层组织的一种新兴工作流程与方式，引起了学界与实务界的共同关注（赵静等，2021；Mergel et al.，2021）。学者们从大量治理实践中识别和归纳出用户导向、快速回应、持续学习等一系列敏捷治理原则，并对上述原则在具体城市治理应用场景中的可能表现加以列举、说明。这些探索为敏捷治理研究与实践奠定了良好的基础，但仍存在理论问题与实证困境。首先，既有研究难以为实践中所呈现出的复杂政策结果提供充分且具有普遍意义的理论阐释，尚未发展出可供检验的一般性理论。其次，就实证视角而言，既有研究更多聚焦敏捷治理实践“应该怎么样”这一问题，对案例研究所关心的“怎么样”和“为什么”问题关注不足，表明该领域的实证研究仍存在短板。那么，如何系统理解城市治理敏捷转型过程中所呈现的复杂特性？城市治理的敏捷转型何以发生，又因何停滞？不同治理主体、治理工具以及决策方式对推进敏捷转型的作用条件和边界是什么？

提供和优化城市公共服务是城市治理的核心议题。本研究中，城市治理的主要面向是城市公共服务体系，两者在文中互换使用。本研究以行动情境作为分析单位，基于地方公共经济理论对城市公共服务体系进行解构，检视敏捷转型实践在公共服务生产、公共服务供给、地方宏观制度结构三个纵向嵌套行动情境下的特征表现与互动机制，探究行动主体、技术工具、决策方式等要素在不同层级的行动情境下推进敏捷转型的能力与表现，完善敏捷治理理论建构，为城市治理实践提出政策建议。

① 资料来源：新华社《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》第八篇第二十九章第三节，https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm，2021 年 3 月 13 日。

二、文献回顾

（一）城市治理的核心议题与研究脉络

规模红利和公共服务是城市最重要的特质（赵俊源、何艳玲，2020）。随着城市规模的不断扩大，空间结构失衡、功能紊乱、生态失序带来的城市风险日益凸显（陈进华，2017）。追求经济绩效不再是城市治理的唯一目标，回应民众对公共服务的需求被放在同等重要的位置上。城市基层政府的职能重心从传统的发展经济转向公共服务与社会治理领域（黄晓春、周黎安，2019；张楠迪扬，2018）。优化公共服务供给能力和提升公共服务水平成为城市治理的核心议题。

针对这一议题，既有研究聚焦“制度”与“技术”两大要素展开讨论。一方面，学者们就制度层面如何改变城市公共服务供给模式形成共识。在政府内部，以问题为导向，打通城市各级政府及其所属部门的公共服务职责边界，推进城市整体性公共服务供给体制建设，建立多元高效的条块协同机制（任博、孙涛，2018）；在政府外部，需要从行政一元化的管理模式向多元主体共治的横向网络转变（孙柏瑛、武俊伟，2018）。另一方面，信息技术的应用使数字孪生城市（毛子骏、黄膺旭，2021）等实践迅速发展，为实现城市公共服务体系的整体性、协同性提供了技术支持。但科层结构对于技术赋能的制约作用显著（谈婕、高翔，2020），因而治理模式的迭代需要数字技术和组织规则的互动。

当前，就技术与制度如何双向赋能城市高效治理有两大类研究思路：其一，研究基于制度与技术互构理论，以时间序列为主线，详述技术与制度在城市治理转型中的演进和作用（王欢明、孙晓云，2023）。其二，随着研究的深入，新的研究开始关注促使组织变革和技术创新深度融合的要素机制，提出“敏捷思维”是破解技术与制度张力的关键（赵静等，2021）。由此，敏捷理论在城市治理领域受到关注并不断发展，敏捷治理成为融合并超越科层治理和技术治理的新兴超大城市治理范式（顾丽梅、宋晔琴，2023；文宏、王晟，2024）。

（二）敏捷治理的研究回溯

敏捷路径作为一种以人为中心、鼓励循证学习、支持持续迭代式任务设置的工作方法（Mergel，2024），正在推动政府治理方式的变革。它突破了传统治理路径对于环境稳定性与信息完备性的假设，在了解全部信息之前就采取行动，并依据环境和事实的变化汲取经验、做出调整，从而在动态多变的决策环境下表现出较强的适应性（Gong & Janssen，2012）。因此，敏捷治理模式有助于应对具有人员高流动性、环境不确定性、需求异质性和目标多元化等特征的城市

治理难题，无论在“接诉即办”（于文轩、刘丽红，2023）、“跨省通办”（韩万渠、袁高辉，2023）等关涉回应市民需求的核心公共服务领域，还是在网约车治理（李晓方，2019）、智慧交通（Soe & Drechsler，2018）等广义的城市服务体系中均得到广泛的应用。

既有研究围绕三条逻辑主线不断丰富敏捷治理研究。一是敏捷治理的特征表现。早期开创性研究基于敏捷路径在私营部门的应用经验，通过与传统治理模式进行比较，归纳总结出敏捷治理的一系列特征表现和治理原则（薛澜、赵静，2019；Mergel et al.，2021），论述敏捷治理应对城市治理挑战的必要性和优越性，描述了敏捷治理要素在“一网统管”等实践场域的表现形式（顾丽梅、宋晔琴，2023）。二是作为工具的敏捷治理。相关研究将敏捷治理作为一种有效的治理手段，探究其解决基层数字形式主义（康伟等，2024）等棘手难题，以及实现共同生产与价值共创等公共价值（王法硕、张桓朋，2024；Chatfield & Reddick，2018；Soe & Drechsler，2018）的机制逻辑。三是作为目标的敏捷治理。研究将敏捷治理作为理想的治理模式，探讨影响敏捷治理实现的要素与机制，发现信息技术的应用增强了政府的信息采集能力，为快速感知、迅速决策提供了可能（陈天祥等，2022；谢小芹、任世辉，2022）。同时，政府通过推动工作流程、权力配置的持续优化实现敏捷治理（孙志建、耿佳皓，2023）。然而，非正式制度的冲击、科层体系的限制、人员和技术资金的不足、对敏捷方案的理解认知欠缺等因素使敏捷转型经常面临阻力（杨斌、马亮，2024；Baxter et al.，2023；Mergel，2024；Neumann et al.，2024）。

（三）文献述评

总体而言，现有研究存在以下特点和不足。首先，既有研究的潜在假设与实际情况存在差距。鉴于数字技术已在城市治理领域被广泛应用，研究大多基于“敏捷治理已经实现”这一潜在假设，对敏捷治理的特征和运行机制进行了描述性分析与规范性论述。但数字技术的运用并不等同于敏捷治理的实现（袁方成、魏玉欣，2024）。正因如此，尽管各地治理实践不乏具备某些敏捷特征的做法与探索，但又呈现出种种不尽如人意的表现。其次，基于上述潜在假设开展的研究尚未充分阐释我国城市敏捷治理实践的复杂表现及其运作逻辑。这种复杂性表现在过程和结构两个方面。就过程而言，敏捷治理是一个正在逐步推进的动态转型过程（Mergel，2024；Neumann et al.，2024）。然而，现有研究大多采用静态视角对敏捷治理的运行机制进行分析。就结构而言，治理体系具有明显的层级性。作为当前城市治理体系转型的目标范式，敏捷治理的有效实现涉及多维层级的变革。仅从单一维度“平面”地理解敏捷治理，难以解释为何观察者总能同时观测到支持和阻碍敏捷治理实现的矛盾表现。综上，如何从实证出发使用有效的分析工具对敏捷治理的复杂过程进行观测，是深化敏捷治理

研究的关键和前沿问题。

针对当前城市敏捷治理的研究现状,本文立足城市治理敏捷转型的结构与过程,对城市公共服务体系进行解构,通过揭示不同层级行动情境下敏捷转型的系统差异及其来源,分析城市治理敏捷转型过程的运行逻辑和挑战。

三、纵向嵌套行动情境下城市治理敏捷转型的运作逻辑

(一) 城市复杂公共服务体系的结构性特征

行动情境(Action Situation)是社会科学研究中的隐含要素。作为一个重要的分析单位,行动情境能够将那些直接作用于研究对象的结构体系相对分离出来,用以阐释发生在其中的人类行为及其结果的规律性现象(E. Ostrom, 2011)。虽然聚焦单一行动情境能为分析各影响因素及主体间的互动关系提供便利,但社会现象是多个相互联结的行动情境互动后的产物,鲜有行动情境独立存在(McGinnis, 2011; E. Ostrom, 2005)。因此,越来越多的学者将相互联结的行动情境作为分析单位,阐释治理过程中的制度选择与集体行动逻辑(Heikkila et al., 2011; McLaughlin, 2023)。城市治理方式转型是多元主体在既有制度环境约束下进行新的集体选择的过程,其转型进程和转型效果受到相互嵌套的制度性行动情境的共同影响。因而,以行动情境为分析单位解构城市治理的实践案例,有助于揭示其复杂特性中蕴含的规律性趋势。

事实上,学界以行动情境对大都市的复杂公共服务体系进行解构这一传统由来已久,并发展为地方公共经济理论。尽管公共物品产出(Output)的价值难以衡量,但投入(Input)通常清晰可测,因而对公共服务体系的供给环节(Provision)与生产环节(Production)进行分离是可行的(V. Ostrom et al., 1961)。公共服务生产关注资源投入如何转变为物品或服务,公共服务供给是指通过公共手段提供哪些商品或服务的公共决策,其决定着公共服务生产的组织方式。由于公共服务生产的最优规模和被行政区划边界所限定的公共服务供给单元可能并不一致,对两者进行分离有利于提升城市公共服务体系的运行效率,更好地回应居民诉求。此外,地方宏观制度结构对公共服务供给各参与主体的职责范畴、拨款规则、府际关系与政企合作方式等内容作出了种种规定与限制,从而塑造出公共服务供给结构的基本形式与运行方式。因此,地方公共经济理论认为,地方公共服务体系由公共服务生产、公共服务供给和地方宏观制度结构这三个相互联结嵌套的行动情境组成。公共服务体系的运行是不同行动情境共同作用的结果,各行动情境由浅入深,低层级行动情境的运行方式由更深层级的制度安排和决策所决定(Oakerson, 1999; Oakerson & Parks, 2011; Parks & Oakerson, 1989)。这一理论为理解大都市城市治理的多中心、多样性、碎片

化的复杂形态提供了分析工具。

本研究认为,城市公共服务体系多层级的结构性特征使敏捷治理实践呈现出复杂的政策效果,需要通过分析敏捷转型实践在不同行动情境下的特征表现,以及在不同行动情境间的互动机制,对敏捷转型的内在机理给予阐释。需要强调的是,鉴于我国当前城市治理的实践表现与敏捷治理的内在要求仍存在差距,这些实践本质上是在向敏捷治理转型过程中的实践。因此,课题组在分析中主要采用“敏捷性”“敏捷特征”和“敏捷转型”等表述形式,以突出城市治理敏捷转型的复杂性、过程性特征。

(二) 各行动情境下城市治理敏捷性的特征表现

1. 城市公共服务生产敏捷性的特征表现

公共服务生产直接作用于治理对象本身,旨在满足公众等终端服务用户的需求,重点关注提供某一公共物品的日常操作流程,即能否以较低的经济投入产出高质量的公共服务或产品,满足用户需求。近年来,伴随新兴信息技术发展而来的各类智慧化工具为城市公共服务生产实现敏捷性提供了技术便利,使问题感知与识别愈发灵敏。而与技术可行性同样重要的是,能否发展出与环境特征及技术工具相适应的指导公共服务生产的操作规则。这既包括公共服务生产参与人员的岗位设定、职责规范,也包括对其行为的监督和奖惩措施。各类主体利用自身技术、信息、管理优势生产公共服务,在日常操作中不断优化和重塑公共服务的生产流程,成为这一层级城市治理敏捷转型的推动者。由于公共服务生产所关注的问题较为具体详细,对技术工具的直接依赖性更强,其做出调整相对容易、快速。相关探索更多依赖于各类主体的既往实践经验积累和自发本能,这促使城市公共服务生产的敏捷性能在无意识状态下得以提升。

2. 城市公共服务供给敏捷性的特征表现

与直接作用于物理世界和终端用户的公共服务生产不同,公共服务供给主要面向的是第二级次的公共物品和集体行动问题。它关注由谁在什么范围内提供何种内容与标准的公共服务,以及如何对这些服务进行财政拨款与质量监督。

实现公共服务供给敏捷性的关键并非在初始阶段即拟订出与治理需求完美契合的组织方案,而是对公共服务生产过程中不断汇集的典型问题进行有效处理,并及时在制度规则层面加以调试。在不断涌现的各类城市治理创新实践案例中,作为联结公共服务生产与供给层级的重要行动者,企业将日常公共服务生产环节中不能有效解决的治理难题带入更深的公共服务供给层级进行商讨解决。敏捷路径下的政企合作超越了传统的委托-代理关系,作为代理人的企业凭借其在公共服务生产中具备的技术与信息优势,一定程度上能够参与契约的制定与调整(史晨、马亮,2020;Wang et al.,2018)。同时,出于维护长期合作

关系的考虑，一些企业在执行过程中开始分担契约之外的责任，表现出规则之外的灵活性。由此，政府购买社会服务从合同管理转向合同治理，实现“在执行中约定”和“在约定中执行”（王锴、林闽钢，2023）。

3. 宏观制度结构敏捷性的特征表现

治理决策的制度结构为制定并实施公共服务供给与生产决策提供了相应的制度框架（Oakerson, 1999; Parks & Oakerson, 1989）。不管是公共服务生产还是公共服务供给都受地方治理结构的影响。这种结构既包括政府内部的组织结构与部门间的沟通机制，也包括在长期互动中形成的政府、企业、社会之间相对稳定的关系。显然，这一层级的敏捷转型面临的制度摩擦力大，转型的交易成本高，且对于改变规则的成本与收益难以形成稳定的预期。

（三）各行动情境间敏捷转型的互动机制

1. 公共服务生产与公共服务供给间的互动机制

公共服务生产过程及其敏捷性的实现无法独立于公共服务供给层级的决策。指导公共服务生产的操作规则大都是在公共服务供给层级制定出来的。尽管一些常规性问题能够在公共服务生产层级完成“问题发现—问题反馈—问题处置”的闭环，但呈现趋势性特征的复杂问题需要反馈至公共服务供给层级，通过调整公共服务生产的运行规则来解决。因此，公共服务供给层级的敏捷性以及层级间的互动机制对公共服务生产效果的影响不容忽视。由于只有那些在公共服务生产层级的日常操作中反复出现并难以解决的问题，才需要在更深层级中进行讨论，因此公共服务供给层级针对治理问题的适应性调整的频次显著降低。而且，这些问题往往更具复杂性，难以依靠单一行动主体加以解决。多个利益相关方的加入使规则调整的交易成本随之增加，需要以政府为主导，协调统筹各主体的利益诉求。因而相较于公共服务生产，公共服务供给的制度粘性和稳定性更强。

2. 公共服务供给与制度结构间的互动机制

尽管公共服务供给和生产的敏捷转型会推动深层的制度结构实现敏捷性，但若非政府主体有意识地在理性决策下进行变革与利益协调，仅依靠社会与市场主体难以从根本上推进敏捷转型。因此，在制度结构层面，组织创新力与领导力的价值凸显。在宏观制度层面进行政策创新与关系调适成为推进敏捷转型的关键要素，而制度结构层级调整的滞后性则可能限制公共服务供给与生产的敏捷性发挥最优效用。

综上，城市问题的复杂性和参与主体的多元化使得城市公共服务体系及其

敏捷转型运作于纵向嵌套的行动情境中。各层级的行动情境^①紧密联结（见图1），单一级别的行动情境难以独立存在并影响城市公共服务质量，较浅的行动层级受较深行动层级中规则和行为的约束限制，且能反向影响更深层级的治理模式。行动层级越浅，越容易在制度和行为上进行调整，转型阻力越低，多元主体参与程度越高，无意识自发的敏捷治理转型越常见；行动层级越深，治理模式越趋于稳定，所涉及的问题越复杂，受到的制约因素越多，向敏捷治理转型的阻力更大、成本更高，需要政府主体有意识地平衡和协调各方利益，以制度创新推动转型的成功。

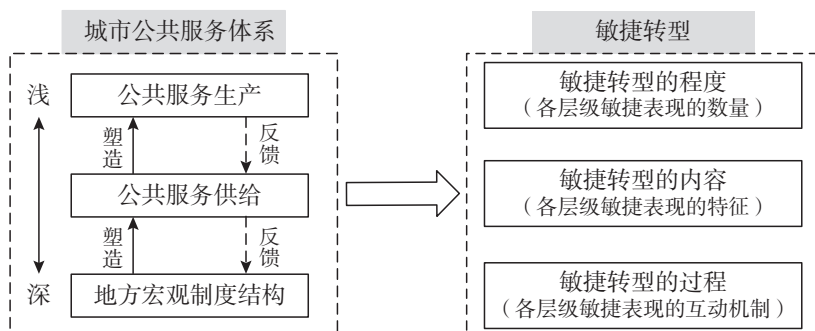


图1 分析框架

资料来源：作者自制。

四、研究方法

鉴于敏捷治理研究缺乏成熟的理论建构，本研究选择经验数据丰富的典型案例，以行动情境为分析单位对案例进行解构，进而阐释城市治理敏捷转型所呈现的复杂特性。

（一）案例选择

当前，全国多地开展的城市全域智慧运营实践，以应用智慧化工具和优化人员配置为手段，通过完善公共服务流程，推动城市智慧治理能力和治理水平的提升。这为本文关注的问题提供了合适的研究场域。基于案例的代表性、影响力、普适性等因素，研究选取中部某省W市J区的城市服务全域智慧运营为案例展开分析。首先，W市是一座超大城市，J区作为W市人口高度聚集的一

^① 本研究关注的行动情境的层级与科层制下纵向间政府的层级不同。一方面，行动情境的层级与政府科层并非一一对应关系，基层政府有机会参与制度结构情境下的治理活动，上级政府的工作也可能直接作用于物理世界和终端用户的公共服务生产情境下的治理活动。另一方面，政府不是唯一的治理主体，越来越多的非政府主体参与到各类治理情境当中。

个中心城区，面临较大的治理压力；且W市2024年的一般公共预算总收入不足3000亿元，远低于北上广深等超大城市。在面对资源和治理的双重压力下，W市的城市治理转型经验相比其他大中城市而言更具代表性和借鉴价值。其次，与W市J区合作的V科技服务公司曾参与全国逾40座大中城市政府的城市智慧空间运营实践，已形成一套相对成熟的执行方案与操作标准；且相关实践已入围“全国市域社会治理创新优秀案例”“中国城市治理创新案例”等项目评比，实施方案具有足够的影响力。

（二）案例描述

为落实上级深化街道体制改革及加强城市综合管理的要求，提升城市基层综合治理能力，W市J区与V科技服务企业于2021年达成城市运营合作意向，于2022年启动城市管理一体化服务项目。项目运营主体采用股份合作方式，即V企业与J区区属国有城市建设运营服务企业合资，区属国企为大股东，成立新的城资公司作为城市服务运营商来组织公共服务生产。服务内容包括道路清扫、垃圾清运、综合巡查等，项目通过成立城市一体化综合指挥中心，以智慧运营平台展示城市服务作业车辆、人员与基础设施数据，实现线上业务响应与调度。为保障该项目顺利开展，J区成立了相关工作领导小组，派所辖城管部门及相关街道负责人前往曾与V企业合作开展全域智慧运营项目的Z市、S市等地学习交流。

（三）数据收集与分析

研究主要通过调研访谈、收集内部文档资料、查询政府网站公开信息等方式获取案例资料，并应用三角验证原则以提高案例研究的建构效度（罗伯特·K. 殷，2017）。课题组于2021年对W市、S市、Z市开展了全域智慧运营项目的预调研，通过实地考察、开放式访谈等方式初步进入案例场域；然后，研究决定聚焦更具代表性的W市J区。课题组于2022年5—7月、2023年10月赴W市J区调研，访谈城市管理部门相关负责人、J区B、T、K街道相关负责人，以及城资公司相关负责人。通过半结构化访谈，与调研对象就城市治理的问题与挑战、全域智慧运营业务的运行方式、政企合作机制、考核方式等内容进行深入交流。各次访谈时长均在1小时以上，累计转录调研访谈内容18万余字，形成本研究的访谈文本资料。

二手资料包括由调研对象提供的内部资料和主动检索得到的外部资料。内部资料包括城市服务运营主体的组织架构图、业务运营周/月报、地方政府针对全域智慧运营的监督考核方案等文档资料。

作者将纳入系统性案例分析的半结构化访谈转录文字资料导入QSR Nvivo软件进行编码，以便从复杂的案例实践中提炼出规律的行为逻辑，将其与理论推演的行为模式进行比对以及理论验证。编码工作围绕本文理论部分描述的纵向嵌套行

动情境展开，通过自上而下和自下而上的双向编码过程，得到最终的编码结果。

五、研究发现

（一）城市全域智慧运营在各行动情境内部的差异化表现

首先，城市治理的复杂性体现为在不同行动情境下转型的程度、内容和速度均有所不同。表 1 展示了在不同行动情境下敏捷特征的核心表现、证据援引与观测频次。简言之，公共服务生产中可观测到的敏捷行动最多，随着行动层级的加深，敏捷特征的参考点数呈明显的递减趋势。这表明行动层级的深入导致全域智慧运营的敏捷特征逐渐衰减，稳定性逐步提升。除了“量”的显著差异，城市治理转型在各行动情境的内部还存在“质”的不同，具体表现如下。

表 1 在不同行动情境下敏捷特征的核心表现、证据援引与观测频次

聚合概念 [参考点数]	二阶主题 [参考点数]	一阶编码	典型证据援引
公共服务生产的敏捷表现 [46]	智慧化工具的使用 [20]	对一线问题的数字化感知	5G 车对路面问题的识别比我们人工巡查的效率更高（WJCZ-202206）
		对作业人员及物联网设备的数字化监督	电子工牌可以实现人员的考勤管理，同时也具备 GPS 定位功能，可以通过后台查询他的轨迹（WJCZ-202205）
	整体性业务的管理机制 [12]	工单制的闭环流程	识别出的问题会形成一个工单预警，然后流转 to 任务管理平台，实现工单的自动派发和处理（WJCZ-202205）
		交叉报单机制	我们对综合巡检和环卫巡检做了整合，派出的监督检查人员两者都可以监督检查，发现问题可以互通地去报单（WJCZ-202206）
		网格化的管理模式	社区里面设置一个网格长对整个网格负总责（WJTJD-202207）
	周期性运营更新及学习 [14]	重点时段、路段、问题类型识别	我们有大数据的 AI 抓取，其中有频次分析功能，可以展示在目前接管的这些街道里问题数最多的现象是什么，集中分析哪个路段是重点路段、有什么问题（WJCZ-202310）
		日常运营机制的优化升级	目前 5G 车的识别率能达到 90% 左右，但还会有一些误识别或者误判的情况发生。我们也在不断沟通升级这一块（WJCZ-202205）

(续上表)

聚合概念 [参考点数]	二阶主题 [参考点数]	一阶编码	典型证据援引
公共服务供给的敏捷表现 [18]	决策协商 [11]	契约关系的 共同订立	环卫这块前期我们不停沟通，包括运营方案，清扫的作业范围、作业标准、作业内容，都是沟通后才形成一个双方都觉得可行的方案（WJBH-202207）
	执行配合 [7]	甲方部门的 临时性工作配合	临时性的工作，例如紧急接待或应急保障，管理办公室会传达到公司这边，我们予以协调处理（WJCZ-202205）
地方宏观制度结构的敏捷表现 [9]	政府系统内部的敏捷表现 [3]	对“一网统管”工作的推进	不同的案件，比如“随手拍”、第三方的检查、马路办公、垃圾分类等，会根据不同的端口汇集到这个城市管理综合平台（WJCZ-202310）
	政府系统外部的敏捷表现 [6]	推行“随手拍”市民报事机制 纳入群众共治力量的机制设置	关于“随手拍”，市政府还有相应的奖励机制。比如说，一个月报单量达到多少或排名多少，会有对应的现金奖励，可以直接提现（WJCZ-202205） 针对“路长制”这一块，我们采取“1+2+N”的策略。N就是环卫所的N支力量、城资公司的环卫工人，再就是辖区比较热情的居民，都会参与进来（WJBH-202207）

资料来源：作者根据访谈资料编码结果整理所得。

1. 公共服务生产的敏捷性表现

城市服务运营主体通过使用智慧化工具、整体性业务管理机制和周期性运营更新及学习，在公共服务终端的生产环节率先实现“发现问题、解决问题”导向的技术赋能治理路径。信息技术工具通过对工单和人员的智慧化管理，提升了公共服务生产的敏捷性。一方面，城市服务运营主体使用 AI 摄像头、5G 巡逻车等前端数字化工具，并搭建智慧化后台管理系统来支撑市容巡查、环卫清扫等工作，从而显著提高问题发现的及时性和覆盖度，为敏捷公共服务生产奠定需求识别的基础。另一方面，运营主体要求一线人员佩戴具有 GPS 定位功能的执法记录仪及电子工牌，并投入带有车载定位功能的作业车辆，通过对作业人员的数字化监管间接保障了业务运行的高效敏捷。J 区城市项目及政府部门负责人表示，推行全域智慧治理的最重要目的是帮助政府及早发现问题，并协助进行问题整改^①。

① 整理自对 W 市 J 区城市资源经营管理有限公司的访谈资料（WJCZ-202205）。

在整体性业务管理机制方面，以“工单制”为核心的系统管理方式有效提升了处理问题的速度。全域智慧运营将综合治理工作植入工单管理平台，通过工单流转形成“问题发现—问题解决—验收反馈”的闭环运营。该平台允许不同业务板块的一线巡检人员交叉报单，一体化感知城市治理问题；同时，平台利用网格化管理手段，使网格区域的问题工单与处置人员得以精准匹配，实现统一巡查、管理和验收，显著提高了各项城市治理问题的处理质量和处理效率。

就周期性运营更新及学习而言，运营主体不断根据前期工作情况对管理方式和管理手段等进行阶段性的优化调整，持续提高对问题的感知和响应能力。一方面，运营主体利用周期性运营数据识别问题频发的时段及路段，通过提高监测频次、调整管理重心等方式有针对性地进行高效治理；另一方面，积极探索技术手段的迭代和运营机制的优化，如调整 5G 巡逻车内置算法以提高问题识别准确率、优化工单排程以及基于历史运行数据对作业设备进行科学调度等，为频繁出现的治理难点给予制度化解决方案^①。

2. 公共服务供给的敏捷性表现

全域智慧运营是一种政府以合同外包形式提升公共服务效能的城市治理实践。与常见的政府服务外包不同，该实践的政企合作凭借其超越传统契约关系的灵活性，让城市治理在公共服务供给层级通过决策协商、执行配合两方面呈现出明显的敏捷特征。

首先，公共服务供给层面以多主体协同治理、协商决策为核心运作逻辑，政企双方能对合同契约的内容共同商议。城市服务运营主体基于其积累的管理及信息比较优势，助力政府攻克“黑箱”，并形成更具用户导向的解决方案。对于管理区域、服务内容、一线岗位设置等全域智慧治理的核心要素，均由政企双方共同商定，而非遵循政府单方面委托、企业主要落实的传统委托—代理合作关系。例如，J 区 T 街道在合作第二年对契约关系更新维护时，对基本岗位控制环节的优化调整以“企业测算并提出岗位需求—街道审定”的协商决策方式相互配合完成^②。

其次，超越传统契约关系的执行配合是推动城市治理敏捷转型的重要责任分担机制。城市基层治理的复杂性决定了政府在安排公共服务供给时无法预测所有可能发生的问题，并将其制度化地纳入合同内容中，而合作企业一旦囿于契约关系行事，势必影响治理的回应性。城市服务运营主体以积极分担合同之

① 整理自对 W 市 J 区城市资源经营管理有限公司的访谈资料（WJCZ-202205、WJCZ-202310）。

② 整理自对 W 市 J 区 T 街道的访谈资料（WJTJD-202207）。

外责任的方式建立起更为灵活的政企合作关系，凸显该层级治理实践的敏捷性。这种执行配合表现为承担政府部门委托的临时性任务，配合街道完成紧急接待、应急保障、专项检查等工作。尽管上述工作并非合同规定的服务事项，但为保障政企合作关系的稳定及业务的顺畅运行，运营主体仍表示理解并给予支持，接受街道管理办公室的统一调配。

与公共服务生产的日常性特征不同，公共服务供给层级所讨论的事项具有明显的周期性特征。不论是决策协商，还是执行配合，都是公共服务供给主体和生产主体对如何提供公共服务进行阶段性协商的结果。虽然可观测到的带有敏捷特征的行为数量较公共服务生产层级有所下降，但影响范围和深度则是大大增加。

3. 制度结构的敏捷性表现

全域智慧治理的有效运行依赖于制度结构层级的适应性调试。这种调试体现在政府系统内部发展出能够提升城市精细化水平的治理结构，并在政府系统外部构建融合多元主体的社会治理格局。

在政府系统内部，W市于2021年出台全面提升城市精细化水平的相关文件，推行“一网统管”工作，搭建城市管理运行调度体系。随后，由W市城管部门牵头搭建的市级城市综合服务监督管理平台投入使用，城市治理业务事项由平台派发至政府责任主体部门，并追踪考察其完成情况，初步实现部门协同和业务闭环。作为被考核对象，J区将W市总体布局和考核要求融入全域智慧治理的探索，并用以培训和考核城市服务运营企业^①。

在政府系统外部，W市J区推行全域智慧运营的重要目标和初衷是探索共治共享的社会治理方式。自2021年起，W市推行“城管随手拍”，鼓励市民反映各类城市管理问题，并将各区、各街道对“随手拍”反馈问题的处理效果与处理速度纳入全市综合管理考核与排名。在J区，对“随手拍”反馈问题的处理效果也相应成为区街两级政府考核城市服务运营主体的重要指标。

在住建部建设国家、省、市三级城市管理服务平台的要求下^②，W市城市运行管理“一网统管”建设日趋完善，并形成相应的体制机制，促进政府职能和社会关系的调整。J区以W市的宏观布局为引领，推动辖区开展全域智慧运营

^① 整理自对W市J区城市资源经营管理有限公司、W市J区C部门的访谈资料（WJCZ-202205、WJCG-202207）。

^② 2021年12月，住房和城乡建设部办公厅发布《关于全面加快建设城市运行管理服务平台的通知》（建办督〔2021〕54号），明确提出“建设完善国家城市运管服平台、省级城市运管服平台、市级城市运管服平台，三级平台互联互通、数据同步、业务协同”。详见：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/29/content_5682177.htm，2021年12月17日。

探索，促进两者不断融合。不过在实施过程中，J区及所辖街道的体制机制调整尚不明显；相反，既有的治理方式和利益格局约束了公共服务生产和供给层级的敏捷转型。这种层级间的约束将在下文详细论述。

综上，城市治理敏捷转型并非一个整体性步调一致的进程，治理的敏捷性难以通过灵敏感知、快速回应、多元协同、持续学习等一般性原则来进行一概而论的描述。以行动情境为分析单位来解构城市治理实践可以发现，城市治理的敏捷性在不同层级的行动情境内部表现出差异化特征。在公共服务生产中，全域智慧运营的敏捷性重点体现为对多元治理需求的回应和对动态决策情境的直接调试；随着行动层级的渐次深入，其影响的范围更广，涉及的正式制度和程序更多，交易成本和制度粘性更高，回应周期逐渐拉长，适应性逐步降低，需权衡的要素与价值更多，使得稳定性特征愈发凸显。

鉴于城市治理敏捷转型的复杂表现是系统且有规律可循的，下文将讨论全域智慧运营在各行动层级间的互动机制，以及不同行动情境间异质且不同频的敏捷转型如何相互作用，进而影响城市治理的整体效果。

(二) 全域智慧运营实践在各行动情境间的互动机制

全域智慧运营的整体效果是各行动情境相互作用的结果。当各行动层级间的治理实践能够相互协调与适应时，治理的整体敏捷性会得到明显提升；当各行动层级间的治理理念与实践互斥时，或者当更深层次行动情境的转型滞后于较浅行动情境的发展时，城市治理敏捷转型的整体效果会受到明显的约束与限制。表2呈现了不同层级行动情境间的互动表现及证据援引。总体来看，全域智慧运营在公共服务生产与供给行动情境间形成了较为匹配适应的互动机制，但明显受制于制度结构情境中的治理理念与实践。

表2 不同层级行动情境间的互动表现及证据援引

范畴化	概念化 [参考点数]	典型证据援引
公共服务生产与公共服务供给间的互动机制	公共服务供给层面对日常公共服务生产的落实要求 [6]	城管局每个月都有一个大城管调度会，会对所有考核问题进行数据分析。城管局这边相应的一些科室也会对这些问题，包括后期整改方向，提出一些相应的要求（WJCZ-202310）
	带入公共服务供给层面解决的日常问题 [6]	应政府的要求，我们以周为单位会有一个会议沟通工作或者协调困难等（WJCZ-202206） 有段时间城资公司觉得我们职能不够，我们也没办法。他们就主动找城管局、财政局去协调（WJJK-202207）

(续上表)

范畴化	概念化 [参考点数]	典型证据援引
公共服务供给与地方制度结构间的互动机制	通过新型政企合作关系构建倒逼制度结构优化 [12]	既然我们全面推进全域智慧治理，肯定想把原来这些老的问题解决掉。省属机关事业单位所属企业全都改革完了，市一级的基本上90%也都改革完了。现在原先挂靠在机关事业单位的区属的国企也要开始相应地改革。正好一方面我们推进城市治理转型，另一方面原有的国企如何能顺利地转制到国资局那边，与城市运营企业进行市场化的合作，也是我们在探讨和探索的问题（WJCG-202207）
	制度结构层级对较低行动层级的制约 [36]	最终按照领导大的方向，街道老旧小区和城市综合治理肯定是一个整体业务，只是目前不管是从业务管理、经济方面，还是业务开展的程度方面，都没有完全打通管理边界，所以现在分两个部门在运作……未来肯定是一体化运作，这是我们最终的目标和方向（WJCZ-202205）

资料来源：作者根据访谈资料编码结果整理所得。

1. 公共服务生产与供给间的互动机制

案例中，不同层级行动情境间的互动在公共服务生产与公共服务供给行动情境之间体现得尤为明显。一方面，政企双方在公共服务供给决策中商定的服务内容与方案须由城市服务运营主体在公共服务生产中统筹执行与落实。政府主管部门定期组织运营主体工作人员对城管体系的运作流程和考评标准进行系统学习，以确保城市治理日常工作的顺利开展。另一方面，在公共服务生产中发现的无法由运营主体独立解决的复杂问题，被带到更深层级的行动情境，以执行配合和决策协商的方式予以解决。例如，J区在推进全域智慧运营过程中，政企双方通过平均每周一次的业务沟通会议进行问题反馈与信息共享，为政府公共服务供给结构方面的适应性调整提供了重要的参考依据。当业务经过一段时间的运行，政企双方会围绕落地执行中出现的新问题、新需求，对当前服务运营方案中的漏洞与不足进行持续更新和修订，不断优化服务方式或管理运营手段^①。

2. 公共服务供给与制度结构间的互动机制

全域智慧运营在整合优化政府工作流程方面的尝试，成为推进宏观制度结构变革的切入点。对区街基层政府而言，在“一网统管”与智慧城市建设中，搭建自己的数据平台面临严峻的财政压力；即便平台建成，其应用性以及对提升治理效能的影响仍存在很大的不确定性。因此，J区相关领导尝试通过不断向

① 整理自对W市J区K街道的访谈资料（WJJK-202207）。

全域智慧治理中增加新的业务模块，推动城市管理“一网统管”体系建设^①。事实上，不仅J区，在与V企业合作推行全域智慧治理的其他地方，领导同样表达出自下而上推动政府组织结构变革的意愿。课题组在S市F区开展预调研时，F区某街道领导提出：“以此实践发现基层政府的职能、机构、编制，甚至整个工作机制存在的问题，倒逼基层政府改变组织架构、重塑工作流程。”（S市F区S街道主任访谈资料SFST-202109）同时，推进全域智治的工作需求也能带动原合同制人员脱钩、国企管理关系剥离等配套改革，并整合资源以实现“街区一体化”治理。上述推动制度结构优化的能力，正是这一实践超越传统服务外包式政企合作，可以增强城市治理适应性和敏捷性的优势所在。

尽管基层政府和企业表达了以全域智慧治理推动城市治理结构变革的意愿，但当前制度结构的约束作用依然明显，与治理敏捷性的需求表现出较强的不适应性，限制了较低行动层级的敏捷转型。例如，在J区，既有管理方式下的老员工劳动关系、国企改革、资产移交等难题，使全域智慧治理在服务内容拓展、人员配置降本增效等方面面临阻力^②。当提及全域智慧治理在G省Z市取得了成功时，J区T街道的相关负责同志表示：“因为Z市H区是新城区，像白纸一样，想画画就画画，想法容易落地。我们难在哪呢？我已经画了一只兔子，现在要把它变成一只豹子。我怎么改？兔毛怎么变成豹子毛？兔腿怎么变成豹子腿？有可能纸张不够，有可能留白太多。”（W市J区T街道副主任访谈资料WJTJD-202207）

概言之，城市治理敏捷转型是发生于纵向嵌套复杂治理体系内的立体过程。这一嵌套关系使得各行动层级的敏捷性不仅由该层级本身的行为或特征所决定，还受到其他行动情境的影响。就全域智慧治理实践而言，其在公共服务生产与供给的行动情境下推动城市治理敏捷转型形成正向循环趋势。然而，敏捷转型实践也因制度结构行动情境下各类因素的制约而面临停滞风险，因而有必要进一步考察推动敏捷转型的各类要素，检视其有效作用条件与边界。

（三）推动各行动情境敏捷转型的要素分析

尽管许多研究指出多元主体参与和信息技术工具对于城市敏捷治理的重要作用，但迄今仍鲜有研究关注其发挥作用的有效边界。本研究的案例分析表明，在不同层级的行动情境下，行动主体、治理工具和决策方式等要素对于推进治理敏捷转型的作用范围和具体内容存在差异。

第一，行动主体发挥作用的行动情境具有明显的边界性。非政府主体在公共服务生产和供给中推进治理敏捷转型的作用突出，但难以在制度结构层级带

^① 整理自对W市J区城市资源经营管理有限公司的访谈资料（WJCZ-202310）。

^② 整理自对W市J区C部门、B街道以及城市资源经营管理有限公司的访谈资料（WJCG-202207、WJBH-202207、WJCZ-202310）。

来改变；随着非政府主体在较深行动层级的转型推动力减弱，政府主体的作用开始凸显。面对繁杂的治理工作，政府主体特别是“区-街”基层政府能够调配的人力、财力、技术等资源相对有限，难以直接面向民众提供高效优质的公共服务，需要其他非政府主体的介入补充。城市服务运营主体恰好凭借其管理经验和先天技术优势直接参与公共服务生产，推进其敏捷转型。然而，一旦需要对较深的制度层级作出适应性调整，作为非政府主体，企业的功能就会明显受限，需要政府的主动协调与改变。例如，受数据权限等因素制约，J区城市管理服务在政务系统与城市服务运营企业开发的企业端系统同时运行，需要人工进行平台间的数据与业务流转。“双平台”运作模式为日常操作中的敏捷行动带来一定的制约，但企业无法在较低行动层级独立解决该问题，需要政府主体在推进“一网统管”的顶层设计过程中进行统筹考量。尽管J区相关领导正考虑以全域智慧治理为依托，自下而上构建“区-街”一网统管体系，但其间涉及的数据确权等一系列问题，仅靠市场主体显然无法解决。因此，虽然多元主体协同是城市治理转型的重要动力，但对于推进治理敏捷转型来说更为关键的问题是，谁在何种行动情境下能够采取何种行动并进行合作。

第二，在城市治理过程中，信息技术在问题发现、问题反馈、流程重塑等方面的作用突出，但其在不同行动情境下的表现形式有所不同。随着行动层级的深入，技术本体驱动敏捷转型的作用在弱化，而组织赋予的价值属性则更为突出。对智能化设备的应用已然成为全域智慧治理模式的重要组成部分，为日常公共服务生产的问题发现与流程优化提供了标准化的解决方案。然而，技术工具如何在更深的行动层级提升治理的敏捷性，则有赖于城市政府的政策导向和价值取向。举例而言，当W市在2022年7月出台新的《城市综合管理工作考核办法》后，J区城管部门随即对城市服务运营主体开展培训，商讨如何将新的考核办法植入既有的智慧化系统以指导日常工作^①。因此，相较于技术要素在公共服务生产过程中对敏捷转型的直接推动，在公共服务供给层级，如何应用技术便成为集体选择的结果。而在更深层的制度结构层级，政府对于“如何吸纳技术和使用技术”的设想则更明显地制约着技术对敏捷转型的赋能效果。

第三，推动敏捷转型的决策方式在不同层级具有差异化的表现。如前文所述，全域智慧治理对于公共服务生产敏捷性的提升，并非政府事先有意识进行长远全盘规划的结果。相反，更多是在与企业合作中逐步磨合而成。J区引入全域智治的做法更接近于一种政策学习过程。由于V企业曾与其他省市基层政府合作开展全域智治并取得良好的社会反响，J区及相关街道领导曾带队到Z市H区和S市F区考察。但在项目签约启动之初，他们均不确定该治理模式在当地

^① 整理自对W市J区C部门的访谈资料（WJCG-202207）。

的适应性,认为该模式必须在当地进行持续调试与探索^①。实际上,V企业2018年与Z市H区政府开展城市服务运营之初,旨在帮助当地解决停车难题。随着业务的不断扩张整合,以及与多地政府部门的共同探索,全域智慧治理这一理念才初具雏形。可见,多数地方政府在探索全域智慧运营的早期阶段,尚未形成清晰的蓝图,并未对后续执行与发展过程进行长远的规划。这也为政府与企业在供给层面共同商定和细化执行方案留下了空间。不过,仅靠无意识的探索实践难以在更深行动层级推进治理变革,政府主体的引领和敏捷意识的提升对制度结构行动情境下的敏捷转型至关重要。

综上所述,案例表明,企业等非政府主体的参与和智慧治理工具的应用在无意识状态下推进了城市公共服务生产和供给的敏捷转型,但尚未完成更深层级的治理变革,政府主体的理性决策与制度选择对于城市现代化治理能力的持续提升尤为关键。

六、引申与讨论

本研究将城市治理置于纵向嵌套的行动情境中,以揭示不同层级行动情境下城市治理敏捷转型的具体表现和运行逻辑,深化学界关于敏捷治理的理论探讨,为理解城市治理的敏捷转型提供新的研究视角和分析工具。

首先,城市治理转型是发生于复杂城市结构体系内的动态过程,不同行动情境下的敏捷转型既不同质也不同频,且这种差异是系统性的、有规律可循的。以行动情境为分析单位,对城市治理实践进行解构,可以理解城市治理敏捷转型在过程与结构上的复杂性,并以此为基础完善理论建构和实证检验。

其次,在敏捷转型过程中,“如何在治理中实现稳定性与适应性的价值共存”是敏捷治理研究需要解决的重要议题。通过分析敏捷治理在不同行动情境下的特征表现与互动机制,本研究认为,城市治理的灵活性与稳定性可以在不同层级行动情境的相互作用中达成平衡。各行动情境下敏捷转型的形式、内容、目标均不相同,其对灵活性和稳定性的要求也各有侧重。在公共服务生产、公共服务供给和地方宏观制度结构渐次深入的行动情境下,城市治理的灵活性逐渐递减,稳定性逐渐上升。换言之,不同行动情境的敏捷转型具有其自身的独特属性和客观规律,而敏捷转型的关键在于能否发展出与行动情境相匹配的治理方式。

再次,推动敏捷转型的主体、技术和决策方式等要素能够发挥作用的范围和程度具有条件性。非政府主体与技术工具在较低层级的行动情境中对推动敏捷转型的作用明显,在缺少政府通盘政策设计和敏捷意识的情况下也具有敏捷

^① 整理自对W市J区K街道、T街道的访谈资料(WJJK-202207、WJTJD-202207)。

治理的特征表现；然而，随着行动层级的深入，政府理性选择与主动行动的作用愈发凸显。本研究为政府、企业、社会等主体如何在城市治理敏捷转型过程中充分发挥自身作用提供了更为清晰的定位。

最后，政府需要在不同行动情境下采取差异化的治理策略以全面推动城市治理的敏捷转型。在公共服务生产层级，政府应充分挖掘非政府主体的技术管理和赋能优势，激发其社会责任，以提升终端公共服务生产环节的敏捷性；在公共服务供给层级，政府需及时应对日常操作所反馈的问题和需求，保持政策层面的调适性与灵活性，并以必要的监督考核程序平衡代理人风险；在转型难度大的制度结构层级，政府主体要强化制度设计、提升敏捷意识，主动推进自身治理方式转型。

本研究基于案例分析，揭示了多层嵌套行动情境下城市治理敏捷转型的运作逻辑。未来研究可以从两个方面继续深化：一是开展跨案例比较研究，考察城市治理具体业务条线在敏捷转型过程中的差异化表现，揭示在不同业务属性和制度结构的约束下公共服务生产和供给敏捷转型的特征与阻力。二是以时间为主线，探究城市治理敏捷转型的时序演进，讨论其与纵向行动层级间可能存在的复杂关联，进一步为城市治理转型提供可行的策略组合。

参考文献

- 陈进华 (2017). 中国城市风险化：空间与治理. 中国社会科学, (8): 43-60+204-205.
- Chen, J. H. (2017). Urban Risk Orientation in China: Space and Governance. *Social Sciences in China*, (8): 43-60+204-205. (in Chinese)
- 陈天祥、陈杰华、蓝云 (2022). 全流程制度驱动：数字技术如何赋能敏捷治理——基于“YX 先锋”移动工作平台的经验分析. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 26(5): 98-109.
- Chen, T. X., Chen, J. H. & Lan, Y. (2022). The Whole-process Institutional Drive for Digital Facilitation of Agile Governance: A Case Study of YX Xianfeng Mobile Application. *Journal of the Party School of the Central Committee of the C. P. C. (Chinese Academy of Governance)*, 26(5): 98-109. (in Chinese)
- 顾丽梅、宋畔琴 (2023). 超大城市敏捷治理的路径及其优化研究——基于上海市“一网统管”回应社情民意实践的分析. 中国行政管理, (6): 6-14.
- Gu, L. M. & Song, Y. Q. (2023). Research on the Path and Optimization of Agile Governance of Megacity: Based on the Practice of “One Network Unified Management” in Shanghai. *Chinese Public Administration*, (6): 6-14. (in Chinese)
- 韩万渠、袁高辉 (2023). 构建敏捷治理协同机制推进政务服务“跨省通办”. 中国行政管理, 39(5): 47-53.
- Han, W. Q. & Yuan, G. H. (2023). Constructing Agile Governance Coordination Mechanism to Promote Inter-Provincial Government Services. *Chinese Public Administration*, 39(5): 47-53. (in Chinese)
- 黄晓春、周黎安 (2019). “结对竞赛”：城市基层治理创新的一种新机制. 社会, 39(5): 1-38.
- Huang, X. C. & Zhou, L. A. (2019). “Paired Competition”: A New Mechanism for the Innovation of Urban Local Governance. *Chinese Journal of Sociology*, 39(5): 1-38. (in Chinese)
- 康伟、周润、曹太鑫 (2024). “技术-制度”互构视角下基层数字形式主义的敏捷治理——基于广东省佛山市 X 区填表报数系统的案例研究. 中国行政管理, 40(7): 124-132.
- Kang, W., Zhou, R. & Cao, T. X. (2024). Agile Governance of Digital Formalism at the Grassroots Level from the Perspective of “Technology-Institutional” Inter-construction: A Case Study Based on the Form-Filling and Data-Reporting System in District X of Foshan City Guangdong Province. *Chinese Public Administration*, 40(7): 124-132. (in Chinese)
- 李晓方 (2019). 理念、激励与共享经济的敏捷治理：基于地方政府网约车监管实践的实证分析. 中国行政管理, (6): 42-48.

- Li, X. F. (2019). Idea, Incentive and Agile Governance of Shared Economy: An Empirical Analysis Based on the Regulation of Online Car-hailing Services. *Chinese Public Administration*, (6): 42-48. (in Chinese)
- 罗伯特·K. 殷 (2017). 案例研究: 设计与方法(第5版). 周海涛、史少杰, 译. 重庆: 重庆大学出版社.
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research: Design and Methods 5Ed.* (Zhou, H. T. & Shi, S. J. Trans.). Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 毛子骏、黄膺旭 (2021). 数字孪生城市: 赋能城市“全周期管理”的新思路. 电子政务, (8): 67-79.
- Mao, Z. J. & Huang, Y. X. (2021). Digital Twin City: A New Pathway of Empowering City's Full-cycle Management. *E-Government*, (8): 67-79. (in Chinese)
- 任博、孙涛 (2018). 整体性治理视阈下我国城市政府公共服务职责划分问题研究. 东岳论丛, 39(3): 165-172.
- Ren, B. & Sun, T. (2018). A Research on Division of Public Service Responsibilities of Urban Governments from the Perspective of Holistic Governance in China. *Dongyue Tribune*, 39(3): 165-172. (in Chinese)
- 史晨、马亮 (2020). 互联网企业助推数字政府建设——基于健康码与“浙政钉”的案例研究. 学习论坛, (8): 50-55.
- Shi, C. & Ma, L. (2020). Promoting Digital Government Construction by Internet Enterprises: A Case Study Based on Health Code and Zhejiang Government Nail. *Tribune of Study*, (8): 50-55. (in Chinese)
- 孙柏瑛、武俊伟 (2018). “双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望. 公共管理与政策评论, 7(1): 12-27.
- Sun, B. Y. & Wu, J. W. (2018). Transition of Chinese Urban Primary Level Governance under the Two-way Construction. *Public Administration and Policy Review*, 7(1): 12-27. (in Chinese)
- 孙志建、耿佳皓 (2023). 公共管理敏捷革命: 中国城市治理数字化转型的交叉案例研究. 电子政务, (2): 2-17.
- Sun, Z. J. & Geng, J. H. (2023). Agile Revolution in Public Management: Cross Cases Study Based on Digital Transformation of Urban Governance in China. *E-Government*, (2): 2-17. (in Chinese)
- 谈婕、高翔 (2020). 数字限权: 信息技术在纵向政府间治理中的作用机制研究——基于浙江省企业投资项目审批改革的研究. 治理研究, 36(6): 31-40.
- Tan, J. & Gao, X. (2020). The Digital Cage: How Does Information and Communication Technology Constrain the Administrative Power in Multi-level Governments? A Study on the Reform of the Approval on the Enterprises' Investment Project in Zhejiang Province. *Governance Studies*, 36(6): 31-40. (in Chinese)
- 王法硕、张桓朋 (2024). 敏捷调适: 数字化平台何以赋能共同生产——基于K市“监督一点通”平台的案例研究. 公共管理学报, 1-25.
- Wang, F. S. & Zhang, H. P. (2024). Agile Adaptation: How Digital Platforms Empower Coproduction? A Case Study of K City's "One Click" Platform. *Journal of Public Management*, 1-25. (in Chinese)
- 王欢明、孙晓云 (2023). “数智之治”何以强化基层公共服务合作生产? ——基于S市社区新基建案例分析. 中国行政管理, (6): 23-33+110.
- Wang, H. M. & Sun, X. Y. (2023). How Does “Digital Intelligent Governance” Strengthen Grassroots Coproduction? A Case Study of Community New Infrastructure Construction in S City. *Chinese Public Administration*, (6): 23-33+110. (in Chinese)
- 王锴、林闽钢 (2023). 合同治理: 提升政府购买社会服务效能的新路径. 中国行政管理, (5): 83-90.
- Wang, K. & Lin, M. G. (2023). Contract Governance: The New Path to Improve the Efficacy of Government Procurement of Social Services. *Chinese Public Administration*, (5): 83-90. (in Chinese)
- 文宏、王晟 (2024). 迈向超大城市敏捷治理: 基于全域数字化转型的视角. 电子政务, (12): 2-14.
- Wen, H. & Wang, S. (2024). Towards Agile Governance in Megacities: From the Perspective of Holistic Digital Transformation. *E-Government*, (12): 2-14. (in Chinese)
- 谢小芹、任世辉 (2022). 数字经济时代敏捷治理驱动的超大城市治理——来自成都市智慧城市建设的经验证据. 城市问题, (2): 86-95.
- Xie, X. Q. & Ren, S. H. (2022). Mega City Governance Driven by Agile Governance in the Era of Digital Economy: Empirical Evidence from the Construction of Smart City in Chengdu City. *Urban Problems*, (2): 86-95. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2019). 走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究. 中国行政管理, (8): 28-34.
- Xue, L. & Zhao, J. (2019). Toward Agile Governance: The Pattern of Emerging Industry Development and Regulation. *Chinese Public Administration*, (8): 28-34. (in Chinese)
- 杨斌、马亮 (2024). 数字技术驱动的敏捷治理缘何受阻: 非正式制度视角下的案例研究. 电子政务, (12): 15-26.
- Yang, B. & Ma, L. (2024). What Hinders Agile Governance Driven by Digital Technology? A Case Study from the Perspective of Informal Institutions. *E-Government*. (12): 15-26. (in Chinese)

- 于文轩、刘丽红 (2023). 北京“接诉即办”的理论基础和发展方向: 敏捷治理的视角. *中国行政管理*, 39(4): 38-45.
- Yu, W. X. & Liu, L. H. (2023). The Theoretical Basis and Development Direction of Beijing's "Complaint-on-Demand": An Agile Governance Perspective. *Chinese Public Administration*, 39(4): 38-45. (in Chinese)
- 袁方成、魏玉欣 (2024). 数字化转型何以助推敏捷治理? ——以淮安“码”上议工程为分析对象. *行政论坛*, 31(1): 94-106.
- Yuan, F. C. & Wei, Y. X. (2024). How Digital Transformation Facilitates Agile Governance? Take the Discussion on "Code" Project of Huai'an as the Object of Analysis. *Administrative Tribune*, 31(1): 94-106. (in Chinese)
- 张楠迪扬 (2018). 中国城市基层基本公共服务供给模式: 特点、趋势与反思. *公共管理与政策评论*, 7(1): 49-59.
- Zhang, N. D. Y. (2018). The Patterns of Public Service Provision in Urban Local China. *Public Administration and Policy Review*, 7(1): 49-59. (in Chinese)
- 赵静、薛澜、吴冠生 (2021). 敏捷思维引领城市治理转型: 对多城市治理实践的分析. *中国行政管理*, (8): 49-54.
- Zhao, J., Xue, L. & Wu, G. S. (2021). Agile Urban Governance Transformation: Analysis of Multi-city Governance Practices. *Chinese Public Administration*, (8): 49-54. (in Chinese)
- 赵楠源、何艳玲 (2020). 规模红利与公共服务: 中国城市治理过程的“双维互构”及其演进. *同济大学学报(社会科学版)*, 31(3): 48-59.
- Zhao, J. Y. & He, Y. L. (2020). Dividend of Scale and Public Service: The Evolution of Urban Governance and Its Dominating Mechanism in China. *Journal of Tongji University (Social Sciences Edition)*, 31(3): 48-59. (in Chinese)
- Baxter, D., Dacre, N., Dong, H. & Ceylan, S. (2023). Institutional Challenges in Agile Adoption: Evidence from a Public Sector IT Project. *Government Information Quarterly*, 40(4): 101858.
- Chatfield, A. T. & Reddick, C. G. (2018). Customer Agility and Responsiveness Through Big Data Analytics for Public Value Creation: A Case Study of Houston 311 On-demand Services. *Government Information Quarterly*, 35(2): 336-347.
- Gong, Y. & Janssen, M. (2012). From Policy Implementation to Business Process Management: Principles for Creating Flexibility and Agility. *Government Information Quarterly*, 29(Supplement 1): S61-S71.
- Heikkila, T., Schlager, E. & Davis, M. W. (2011). The Role of Cross-Scale Institutional Linkages in Common Pool Resource Management: Assessing Interstate River Compacts. *Policy Studies Journal*, 39(1): 121-145.
- McGinnis, M. D. (2011). Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39(1): 51-78.
- McLaughlin, D. M. (2023). Evaluating the Impact of Different Spatial Linkages on Forum Outcome Interdependencies in Polycentric Systems. *Public Administration Review*, 83(3): 552-569.
- Mergel, I. (2024). Social Affordances of Agile Governance. *Public Administration Review*, 84(5): 932-947.
- Mergel, I., Ganapati, S. & Whitford, A. B. (2021). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, 81(1): 161-165.
- Neumann, O., Kirklies, P.-C. & Schott, C. (2024). Adopting Agile in Government: A Comparative Case Study. *Public Management Review*, 26(12): 3692-3714.
- Oakerson, R. J. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland: Institute for Contemporary Studies Press.
- Oakerson, R. J. & Parks, R. B. (2011). The Study of Local Public Economies: Multi-organizational, Multi-level Institutional Analysis and Development. *Policy Studies Journal*, 39(1): 147-167.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1): 7-27.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4): 831-842.
- Parks, R. B. & Oakerson, R. J. (1989). Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach. *Urban Affairs Quarterly*, 25(1): 18-29.
- Soe, R.-M. & Drechsler, W. (2018). Agile Local Governments: Experimentation Before Implementation. *Government Information Quarterly*, 35(2): 323-335.
- Wang, C., Medaglia, R. & Zheng, L. (2018). Towards a Typology of Adaptive Governance in the Digital Government Context: The Role of Decision-making and Accountability. *Government Information Quarterly*, 35(2): 306-322.

责任编辑: 陈娜

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 3, 2025

●SYNOPSIS: Policy Implementation Study

Policy Implementation Strategies under Certainty and Uncertainty: A Study on Discretionary Decision-Making in Public Policy Shenghui Li, Dan Li & Shaotang Zhu

Abstract Examining the discretionary strategy selection of implementers—who serve dual roles as both loyal agents and local interest representatives under conditions of certainty and uncertainty helps unpack the “black box” of policy implementation and analyze their behavioral logic. By leveraging the discretion shaped by certainty and uncertainty, along with considering the pressure of policy performance evaluations, this study constructs a “power-pressure” model. Within this model, implementers adopt four strategies: fluctuating implementation, symbolic implementation, political implementation, and administrative implementation, leading to four corresponding outcomes: short-term effectiveness, poor effectiveness, significant effectiveness, and mixed effectiveness. Through a comparative multi-case analysis of four major ecological conservation policies in China, the study reveals the mechanism behind implementers’ discretionary strategy selection in contexts of certainty and uncertainty.

Key Words Certainty; Uncertainty; Differential Coping; Implementation Strategy

The Logic of Local Social Policy Implementation: The Case of “Multi-School Zoning” Reform for Compulsory Education Yu Zeng & Guangming Jiang

Abstract In recent years, China has formulated and implemented reforms such as the “Multi-School Zoning” policy to promote educational equity. This study examines local variations in policy implementation mainly from four theoretical perspectives, including administrative pressure, public demand, career incentives for officials, and developmental social policies. It reveals that local policy implementation simultaneously pursues two primary objectives: equity and development. By coding the compulsory education policies of 283 prefecture-level administrative regions and conducting event history analyses, this study finds that when the growth of land revenue slows down, local governments tend to promote equalization of compulsory education resources. This conclusion reflects a close relationship between the implementation of educational equity policies and local economic development. The findings provide valuable theoretical insights and empirical references for improving equal access to basic public services and advancing high-quality economic and social development.

Key Words Education Equity; Developmental Social Policy; Multi-School Zoning; Compulsory Education; Equalization of Basic Public Services

●ARTICLES

How Can the Special Strike Campaign of Grassroots Digital Formalism Be Effective? An Analysis Based on the Campaign Initiators Jingyu Zhang, Tian Gan & Yong Guo

Abstract Formalism is a persistent challenge in grassroots governance, and the issue of digital

formalism brought about by digital transformation has become increasingly prominent. Local governments have attempted to address this problem through special strike campaigns. However, under the current administrative system, can these campaigns achieve long-term effectiveness? Existing studies generally view special strike campaigns as a specific manifestation of campaign-style governance. Due to issues such as collusion, high mobilization costs, and disruption of the normal functioning of bureaucratic organizations, the effectiveness of such measures remains questionable. Nevertheless, City A in Zhejiang Province established a dedicated task force led by the Party Office, the Commission for Discipline Inspection, and the Big Data Bureau to tackle “formalism at the fingertips,” achieving notable results and maintaining them over an extended period. This provides us with an insightful case study. Unlike previous research, this study focuses on the initiators of special strike campaigns and finds that having the initiating departments and the rectified departments belong to different systems is key to solving the issue of collusion. Furthermore, if the initiating departments possess a rational power structure, this kind of special strike campaigns can effectively carry out thorough investigations to obtain genuine information, engage in flexible consultations to formulate scientific plans, employ reverse mobilization to overcome implementation difficulties, reduce collusion and enhance supervision quality, and ultimately establish long-term mechanisms. This approach performs well across five procedural elements—information, planning, execution, supervision, and conclusion—achieving desirable rectification outcomes. This finding not only expands theoretical understanding of campaign-style governance, but also provides practical insights for effectively addressing grassroots formalism and improving grassroots governance performance.

Key Words Grassroots Formalism; Digital Transformation; Special Strike Campaign; Campaign-style Governance

Understanding the Complexity and Rationale of Agile Transformation in Urban Governance: A Research Perspective Based on Deconstructing Institutional Action Situations

..... Tingjia Chen, Ziyi Zhao & Tao Sun

Abstract Agile governance provides new mindsets and alternatives for urban governance in the digital age. Aiming at conceptual development, existing research focuses on normative discussions of agile governance with illustrative cases, and develops a set of agile principles. However, urban governance system is complex and multifaceted. Current research struggled to provide generalizable theoretical explanations and rigorous empirical analyses for the complexity. This study brings local public economy theory to agile governance research, and examines the rationale of urban agile transformation by employing action situation as the unit of analysis. The authors conducted a three-year continuous fieldwork on the “Holistic Smart Urban Governance” practice of J District in W municipality. The study finds that, firstly, agility varies in both quality and frequency across different levels of action situations. The contents of agile transformation at various action situations are different. As the level of action situation deepens, agility diminishes, and stability becomes prominent. Secondly, the interaction among action situations determines the overall effectiveness of the agile practice. The incompatible local institutions constrain the agile transformation of local public service production and provision. Thirdly, non-governmental entities and Information and Communication Technology tools play a significant role in promoting agile transformation at the lower-level action situations, even in the absence of intentional comprehensive design and agile mindsets. However, as the level of action situation deepens, rational

choices and proactive actions by the government become crucial. This study advances the theoretical exploration and empirical examination of agile governance in academia, and provides policy implications for spurring agile transformation in practice.

Key Words Agile Governance; Urban Governance; Action Situation; Public Service

How Do Historical Legacy Issues Arise in Grassroots Governance? A Case Analysis of the “Presentism” Phenomenon in Government Decision-making Chenglong Yu & Xiaohua Zheng

Abstract Historical legacy issues in grassroots governance are not unresolved due to prolonged waiting, but rather because the “policy window” has not been further opened to the “decision-making window.” The “presentism” strategy in government decision-making is the deep-seated cause of such problems. The case of Coastal Village Q demonstrates that early officials achieved accelerated development through “active presentism,” stacking current resources and compressing current costs, yet left problems for future generations. Successive officials regarded these legacy issues as social risks and addressed them promptly through “passive presentism,” such as delaying, escalating, transferring, or patching up the problems, which also led to their continuous postponement. Consequently, the continuous decision-making continuum of “presentism” by local governments at different times has made problems that should have been resolved initially increasingly difficult to solve as institutional and social environments evolve. In fact, under the time pressure brought by development opportunities and social risks, local governments’ choice of “presentism” as a coping strategy is largely situational rationality. The paradox lies in that the external conditions granting it rationality will inversely weaken its rationality in the future, thereby leading to the continuous reproduction of historical legacy issues in grassroots governance.

Key Words Historical Legacy Issues; Grassroots Government; Decision-making; “Presentism”; Time

Activating “Public” and “Common”: County-Level Social Organizations Bridging Structural Holes Xuefei Lin & Yajie Shan

Abstract The rural livelihood supply network typically involves both the government-led public sector and the locally rooted common sector. Both sectors operate as closed systems, independently and in parallel, relying on differentiated organizations and resources. The Y Foundation in Xiong Town occupies the structural hole between the two sectors, serving as a bridging mechanism. It integrates existing resources from both public and common sectors through strategic alliances, joint decision-making processes, and other collaborative methodologies. The Y Foundation in Xiong Town leverages the charity organization model to conduct volunteer activities and deliver specialized services, thereby driving innovative production in livelihood supply. Through government-society cooperation, it effectively enhances the quality and expands the coverage of local livelihood provision systems. The bridging role of social organizations in rural areas is driven not only by the rational considerations of local governments to enhance their foundational power but also by the societal demand for the modernization of rural philanthropy, rather than being a result of a strong side taking over the other side. This relationship between government and society stems from the clan social network, the philanthropic culture, and stable government-business connections in rural areas. Together, these three elements form

a balanced distribution of political and social power and facilitate government-society elites to engage in collective action based on local moral values and norms. Therefore, research on social organizations anchored in county-level societies can uncover indigenous characteristics of government-society interactions and innovative institutional pathways therein.

Key Words Livelihood Supply Network; Bridging Intermediary; Government-society Interaction; County-level Space; Rural Society

Information Intervention and the Willingness of Flexible Workers' to Participate in Social Pension: A Randomized Controlled Experiment Menghan Shen, Chuping Su & Guangjun Shen

Abstract Flexible workers constitute a significant part of the labor force. Current policies related to the participation of these workers in social pension primarily encourage voluntary participation. However, in practice, a large portion of flexible workers are not enrolled in social pension. This paper employs randomized experimental methods to study the impact of information intervention on the willingness of workers in food delivery couriers to take up social pension. The study finds that providing information about the benefits of pension insurance significantly increases couriers' willingness to participate, as well as their willingness to extend the duration of their participation and increase their contributions. The increase in willingness is more pronounced among groups with higher education levels, higher incomes, older psychological ages, those planning to work as couriers long-term, and those with higher financial literacy. Additionally, information intervention reduces the preference for having male children among these workers, potentially helping to address the imbalance in the gender ratio in China.

Key Words Information Intervention; Social Pension; Take-up; Flexible Workers; Randomized Control Experiment

The Inequality in Municipal Governments' Cooperation: A Study Based on the Network of Offsite Visits by Municipal Officials in the Yangtze River Delta

..... Gangjian Lin, Yuanshuo Xu & Weiwen Zhang

Abstract The high-quality development of urban agglomerations relies on a balanced and reciprocal network of municipal cooperation. However, existing studies mostly simplify municipal cooperation to undirected and equal connections, overlooking the differences in cooperation willingness and resource investment, namely the cooperation inequality. This study uses large language models to identify 16,039 cooperative offsite visit events from over 720,000 government website news data, constructing a panoramic network of official offsite visits among 41 cities in the Yangtze River Delta from 2010–2023. It analyzes the characteristics and influencing factors of inequality in informal cooperation among municipal governments. The study finds that the overall cooperation inequality in the Yangtze River Delta shows a declining trend, with heterogeneity across different cooperation fields and levels. At the city level, both efficiency logic and administrative logic jointly determine the cooperation strategies between municipal governments, affecting cooperation inequality between different cities and forming complex cooperation network characteristics. The study innovatively uses large language model technology for empirical research on local government networks and conducts an empirical analysis of bilateral cooperation inequality for the first time, providing a basis for understanding the current state

and future path of regional cooperation development in urban agglomerations.

Key Words Offsite Visits; Large Language Model; Local Government Network; Yangtze River Delta; Cooperation Inequality

Alliance Conflict and Policy Learning in Global Artificial Intelligence Governance: Based on the Advocacy Coalition Framework Xiaokang Lei & Linxia Yu

Abstract Global artificial intelligence governance has gone beyond the scope of simple technical regulation and evolved into a deep game involving the ethical foundation of human civilization and the reconstruction of international political and economic order. As a strategic technology with significant non neutrality characteristics, AI is becoming a new carrier of value system competition among major powers, and the struggle for governance dominance has become a strategic priority for major economies. However, the uncertainty of technological iteration combined with geopolitical competition has led to a dual alienation of the international governance ecosystem, characterized by fragmented rules and value camps. There are fundamental differences between the “strong regulatory alliance” and the “weak regulatory alliance” in terms of technical ethics, rule making power, and cross-border jurisdiction. The existing governance mechanism is difficult to resolve the coordination dilemma caused by these structural contradictions. However, the ethical paradigm of “intelligence for good”, multi-level governance practices, and professional dialogue platforms constructed by international organizations provide the possibility to break through the governance deadlock. Based on the initiative alliance framework, it is suggested to establish a three-level collaborative mechanism: the core layer strengthens institutional compliance, the auxiliary layer optimizes dynamic coordination, and the influence layer improves participatory communication. This three-dimensional design can ensure the human centered orientation of technological development, enhance the regional adaptability of governance plans, and ultimately achieve a positive cycle of technological ethics and human values.

Key Words Artificial Intelligence Governance; Advocacy Coalition Framework; Strong Regulatory Alliance; Weak Regulatory Alliance; Policy Learning

●THEORETICAL REVIEWS

Meta-Analysis in Public Administration: Progress, Paradigms, and Directions

..... Qing Miao & Xingkui Zhu

Abstract As a powerful methodological tool for reconciling inconsistent research findings, meta-analysis is exerting a growing influence on the paradigmatic development of public administration and the broader social sciences. First, this study provides a concise overview of the historical evolution and distinct advantages of meta-analytic methods. Second, it systematically reviews 54 meta-analyses published in leading domestic and international public administration journals over the past two decades, mapping their publication trends and thematic focuses. Third, it summarizes ten essential operational steps for conducting rigorous meta-analyses. Finally, it introduces three advanced meta-analytic approaches, including three-level meta-analysis, and outlines their potential to foster theoretical and methodological innovation in public administration research.

Key Words Meta-Analysis; Research Paradigm; Public Administration; Methodological Innovation

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第3期(总第105期)
2025年6月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.3
Published in June 2025

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部

(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司

(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258